Максимова Наталья Николаевна. Финансирование социальных инвестиций в дополнительное образование детей : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 Волгоград, 2006 210 с. РГБ ОД, 61:06-8/1333

**Содержание к диссертации**

Введение

1. Теоретические основы финансирования социальных расходов государства в сфере образования 12

1.1. Государственное финансирование социальных расходов на образование 12

1.2. Федеральные целевые программы финансирования образования в РФ... 35

1.3. Источники финансирования дополнительного образования детей 54

2. Финансирование системы дополнительного образования детей в Российской Федерации 74

2.1. Общая модель программно-целевого финансирования дополнительного образования детей в РФ 74

2.2. Формы и методы финансирования дополнительного образования детей на примере ВДЦ «Орленок» 93

2.3. Модернизация системы финансирования учреждений дополнительного образования детей на примере ВДЦ «Орленок» ; 121

3. Совершенствование системы финансирования дополнительного образования

детей в Российской федерации 137

3.1. Нормативное («подушевое») финансирование в сфере дополнительного образования детей 137

3.2. Бюджет развития системы дополнительного образования детей 158

Заключение 171

Библиография 182

Приложения

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Одним из важнейших факторов эффективного функционирования системы образования и ее составляющей -сферы дополнительного образования детей является уровень и структура их финансирования. Международный опыт показывает, что при этом весьма важную, если не определяющую роль, играет государственная поддержка, осуществляемая через бюджетное финансирование.

Вопросы создания гибкой современной системы финансирования за последние десять лет приобрели для российского образования характер острейшей проблемы. Сегодня недофинансирование сферы образования со стороны государства сочетается с неэффективным использованием бюджетных ресурсов. Результатом этого является медленное обновление основных фондов учебных учреждений и их оборудования, низкая зарплата работников образования, нехватка профессиональных кадров. Низкий уровень финансирования системы образования и дополнительного образования детей, а так же неэффективность использования ресурсов в системе привел к тому, что все средства расходуются на покрытие текущих издержек в ущерб развитию содержания, и качества образования, в первую очередь обеспечения перехода на новые программы и методы обучения.

В настоящее время необходимым является принятие комплекса организационно-экономических мер, повышающих приток ресурсов в систему образования, в том числе и для повышения эффективности их использования, для достижения поставленных целей развития системы образования в целом и дополнительного образования детей в частности.

Устранение недостатков и решение проблем, накопившихся в системе образования, в том числе, на федеральном уровне требует выработки новых стратегий и механизмов улучшения использования финансовых ресурсов

**4**образования, основанных на сочетании методов государственного управления и рыночных подходов.

Степень разработанности проблемы. Формирование и разработка концепции человеческого капитала, являющейся основой развития теории финансирования социальных инвестиций в образование, происходила в эпоху эволюции развития классической мировой экономической мысли такими учеными как: А. Смит, Д. Рикардо, К. Маркс, Л. Вальрас, В. Ленин, А. Маршалл, С.Фишер, Р.Дорнбуш, Р.Шмалензи и др., которые обосновали необходимость вложений в человеческий капитал, с точки зрения экономического роста.

Современная концепция человеческого капитала развивалась в русле изучения содержания и формы производительных сил и была представлена работами: Т. Шульца, У. Боуэна, М. Блауга, Б. Селигмена, И. Бэн-Порэта, Э. Тофлера, Р. Шмалензи, Г. Беккера, Дж. Кендрика, Б. Кикера, Р. Лэйарда, Г. Махлупа, Ф. Уэлч и др. Данные исследователи рассматривали человеческий капитал как приобретенные в процессе образования знания, навыки, мотивация и энергия, которыми наделены люди и которые могут использоваться в течение определенного периода времени в целях производства товаров и услуг.

В отечественной литературе финансовые аспекты развития образования рассматривается с позиции качественных характеристик рабочей силы, способности человека к трудовой деятельности, его умений, знаний, навыков. Представителями данной теории явились: В. Басов, В. Гойло, А. Дайновский, А. Добрынин, С. Дятлов, Р. Капелюшников, В. Корчагин, В. Клочков, В. Марцинкевич, Е. Цыренова и др. Данные авторы исследовали концепцию человеческого капитала в ее различных аспектах.

Различным аспектам финансирования социальных расходов на образование, их источников, построением моделей финансовых потоков в системе образования посвящены работы: Балашова А., Боженка И., Васина Ю., Вифлиемского А., Журавлева В., Ишиной И., Майбурова И., Маркиной Е.,

**5**Нестеровой Д., Нидзий Е., Романенко Н., Савицкой А., Самойлова В., Ткаченко Т., Таратутты Ю., Фурсенко А., Шаховской Л., Шаховой Г., Шишкина В. и др.

Теоретическими и методологическими изысканиями и исследованиями в областифинансирования дополнительного образования детей занимались:

Балыхин Г., Бирюкова Н., Погребняк Л., Роденкова Т., Станченкова Н., Ушакова М., Фомина А., и др.

Однако проведенный анализ классической и современной литературы в области финансирования дополнительного образования детей, показал, что в настоящее время существует возможность расширения данного вида финансирования из бюджетных и внебюджетных источников, что будет способствовать развития данной сферы образования. Недостаточная степень разработанности проблемы, ее многоаспектность и дискуссионность обусловили выбор темы диссертации, постановку ее цели и задач.

**Цель диссертационного исследования**- теоретическое и методологическое обоснование системы финансирования социальных расходов государством на дополнительное образование детей.

В соответствии с поставленной целью в диссертационной работе решаются следующие задачи:

определить понятие государственного финансирования образования в рамках его целевой направленности;

рассмотреть уровни, условия и механизмы реализации федеральных целевых программ в системе образования;

уточнить понятие человеческого капитала и выявить эффективность социальных инвестиций в человеческий капитал в сфере образования и дополнительного образования детей;

- проанализировать модель дополнительного образования детей и дать его  
общую характеристику в условиях реформы образования;

- выявить финансовые аспекты модернизации системы дополнительного  
образования детей, его приоритетные направления, методы организации и  
источники его финансирования;

обосновать необходимость внедрения нормативного финансирования расходов в сфере дополнительного образования детей, определить его цели и этапы реализации;

предложить модель использования учреждениями дополнительного образования детей в РФ бюджета развития для повышения инвестиционной составляющей в данной сфере образования.

Предметом диссертационного **исследования**явились механизмы финансирования социальных расходов государства в сфере дополнительного образования детей.

Объектом исследования определены расходы на дополнительное образование детей, финансируемые из бюджетов всех уровней, доходов от предпринимательской деятельности и других внебюджетных источников.

**Теоретическая основа**диссертационного исследования представлена классическими и современными научными разработками и концепциями отечественных и зарубежных специалистов, исследующих проблемы финансирования социальных расходов в сфере образования и ее составляющей дополнительного образования детей.

**Нормативно-правовую базу диссертационной работы**составили действующие Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, федеральные и региональные законодательные акты, а так же нормативные и директивные документы Правительства РФ, регулирующие финансирование системы образования в РФ.

**Методологическую базу исследования**составили общенаучные и специальные методы познания: анализа и синтеза, дедукции и индукции, исторического, логического, структурно-функционального и компаративного анализа, а так же частно-научные методы: статистико-экономический и расчетно-аналитический.

**Эмпирической основой**явились статистические и аналитические материалы Министерства Финансов РФ, Министерства образования РФ, Государственного комитета статистики России, результаты исследований

**7**финансирования образования, опубликованные в монографиях, периодических изданиях, в сети Internet.

**Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту:**

1. Повышение эффективности бюджетных расходов в сфере образования реализуется посредством финансирования соответствующих федеральных целевых программ, ориентированных на решение социальных проблем образования, финансирующихся из федерального и региональных бюджетов, а также за счет других дополнительных и внебюджетных источников, имеющих коммерческий результат в сфере образования. Такое деление программ предопределяется различными схемами их управления и реализации, сложностью администрирования, критериями бюджетной и экономической эффективности, что позволяет оценивать конкретные параметры ожидаемой социально-экономической эффективности программы и ее результативность.
2. Программно-целевое финансирование дополнительного образования детей представляет собой поток финансовых ресурсов (бюджетных и внебюджетных), который регламентируется нормативно-законодательными актами государства и включает: систему стратегического анализа и планирования; разработку целевых и комплексных программ; методическое обеспечение; систему корректировки и контроля качества реализуемых программ на уровне дополнительного образования детей. Критерием программно-целевого финансирования образовательных учреждений в сфере дополнительного образования детей является целевое обеспечение образовательного процесса по видам и направлениям учебных групп и детских коллективов, а также образовательным областям и учебным подразделениям.
3. Система дополнительного образования детей определяется с позиции ее бюджетного и внебюджетного финансирования субъектами рыночного хозяйства (государством, бизнесом, домохозяйствами, индивидуумами) как

**8**отрасль, потребляющая блага и ресурсы, выделяемые на основе перераспределения доходов этих субъектов в процессе потребления, и как сфера производства и инвестирования со стороны заинтересованных в ее продукте субъектов, приносящей доход в форме более высокого дохода, повышения прибыли, ускорения темпов роста и решения актуальных социальных проблем общества, а так же повышения уровня образования.

1. Введение методики формирования нормативов «подушевого» бюджетного финансирования для расчета фонда оплаты труда и фонда материального обеспечения учебного процесса в учреждениях дополнительного образования детей является инструментом оптимизации бюджетных расходов, выделяемых на содержание системы дополнительного образования, способом выравнивания условий получения образовательной услуги, гарантией прозрачности распределения бюджетных средств и повышения качества образовательной услуги за счет определения стоимости бюджетной услуги по заданным стандартам.
2. Бюджет развития системы дополнительного образования детей является аналитическим и организационным механизмом бюджетного и дополнительного финансирования, направляемого на внедрение программ и проектов развития дополнительного образования детей по целям, задачам и срокам исполнения на основе реализации комплекса мероприятий, предусматривающих согласованные действия всех органов управления образованием по подготовке бюджетов развития. . В качестве дополнительных источников финансирования выступают целевые (займы, гранты, международные фонды) и внебюджетные средства (фонды поддержки и развития, средства от предпринимательской и иной приносящей доходы деятельности).

**Научная новизна исследования заключается в следующем:**- предложено расширить сферу применения программно-целевых методов финансирования социально значимых расходов государства, в том числе и на образование, за счет уточнения типологии целевых программ по

**9**уровням бюджетной системы и дополнительным источникам их финансирования, а так же посредством введения целевых критериев бюджетной и экономической эффективности расходов и формализованном подходе при оценке их результативности;

дано авторское определение программно-целевого финансирования дополнительного образования детей, которым является поток финансовых ресурсов, выделенных государством для индивидуальной группы или отдельно взятого учреждения дополнительного образования детей на основе критерия целевого обеспечения необходимого . содержания и объемов образования, технологий, программ, структурированных по образовательным областям и учебным подразделениям, видам и направлениям, а также программ учебных групп и детских коллективов;

выявлено системное взаимодействие субъектов рыночного хозяйства, а именно государства, бизнеса, домохозяйств и индивидуумов, в сфере дополнительного образования детей, на основе производства образовательных услуг и инвестирования бюджетных и внебюджетных ресурсов в человеческий капитал с целью получения в будущем более высоких доходов и прибыли, ускорения темпов роста и решения социальных проблем общества, а также повышения уровня образования;

разработана методика формирования нормативов подушевого бюджетного финансирования учреждений дополнительного образования детей для расчета фонда оплаты труда и фонда материального обеспечения учебного процесса за счет определения стоимости бюджетной услуги по заданным стандартам;

детализирован механизм управления процессом формирования и использования бюджета развития дополнительного образования детей всех уровней, позволяющий согласовать интересы всех субъектов системы образования, осуществляющих меры по развитию образования. **Теоретическая и практическая значимость диссертационной работы**

заключается в том, что выявлена сфера применения программно-целевых

**10**методов финансирования социально значимых расходов государства, в том числе и на образование, дано определение программно-целевого финансирования дополнительного образования детей, дана расширительная трактовка финансирования дополнительного образования детей с учетом с учетом взаимосвязи приоритетных направлений его развития.

Практическая значимость исследования заключается в разработке методики нормативов «подушевого» бюджетного финансирования для расчета фонда оплаты труда и фонда материального обеспечения учебного процесса в учреждениях дополнительного образования детей, а так же финансового механизма формирования бюджета развития учреждений дополнительного образования детей.

Материалы диссертации могут быть использованы при чтении дисциплин в темах, связанных с финансированием социальных расходов в системе образования РФ.

**Апробация результатов исследования.**Основные положения диссертации доложены и одобрены на ежегодных конференциях

**Публикации.**По результатам диссертационного исследования опубликовано научных трудов общим объемом - семь п. л.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих 8 параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

Во введении обосновывается актуальность работы, формулируется цель, задачи, теоретическая и практическая значимость исследования, его предмет, объект, методологическая и эмпирическая базы исследования, выделяются положения, выносимые на защиту и научная новизна.

В первой главе диссертационного исследования «Теоретические основы финансирования социальных расходов государства в сфере образования» рассматривается государственное финансирование социальных расходов на образование, формы, модели и источники финансирования образования в

федеральных целевых программ, а так же система финансирования дополнительного образования детей в РФ.

Во второй главе диссертационного исследования «Анализ финансирования системы дополнительного образования детей в Российской Федерации» анализируется общая модель программно-целевого финансирования дополнительного образования детей в РФ, дается его характеристика, выявляются формы, методы и механизмы финансирования системы дополнительного образования детей, а также рассматриваются пути модернизации и развития системы дополнительного образования детей в Российской Федерации на примере Всероссийского детского центра «Орленок».

В третьей главе диссертационного исследования «Совершенствование системы финансирования дополнительного образования детей в Российской федерации» проводится анализ механизмов распределения бюджетных средств в сфере дополнительного образования детей, выявляются приоритеты нормативного финансирования расходов в этой области образования, определяется возможность привлечения дополнительных источников финансирования за счет создания бюджета развития в сфере дополнительного образования детей.

В заключении обобщены результаты исследования, сформулированы выводы и предложения научного и практического характера.

## Государственное финансирование социальных расходов на образование

Ведущую, определяющую роль в формировании и развитии экономической структуры любого современного общества играет государственное регулирование, осуществляемое избранной властью в рамках экономической политики. Одним из наиболее важных механизмов, позволяющих государству осуществлять экономическое и социальное регулирование, является финансовая система общества, главным звеном которой является государственный бюджет. Он определяет формы и методы образования государственных финансовых ресурсов и направление их использования в интересах общества и особенно социально слабо защищенных категорий населения.

Экономические и политические реформы, проводимые в России с начала девяностых годов, не могли не затронуть сферу государственных финансов, и, в первую очередь, бюджетную систему. Государственный бюджет даёт политической власти реальную возможность воздействовать на экономику, финансировать её структурную перестройку, стимулировать развитие приоритетных отраслей экономики, обеспечивать социальную поддержку наименее защищенным слоям населения.

Развитие социальной инфраструктуры повышает качество жизни населения, что является, в конечном счете, основой роста национальной экономики, а также укрепления социальной стабильности в обществе.

В современном индустриальном и урбанизированном обществе огромную роль в жизнеобеспечении человека играет непроизводственная сфера важнейший фактор развития производительных сил. Социальная инфраструктура, в которую входят учреждения народного образования, здравоохранения, культуры, искусства, социального обеспечения, занимает видное место в народнохозяйственном комплексе государства. В России в отраслях социальной инфраструктуры трудится примерно 25% работников, занятых в народном хозяйстве. Материальные и духовные блага, предоставляемые предприятиями и учреждениями социальной инфраструктуры, удовлетворяя личные потребности людей, являются важнейшим фактором воспроизводства рабочей силы и интенсификации производства.

Традиционно социальная сфера имеет бюджетное финансирование, что влечет за собой множество проблем, особенно в переходный период.

Расходы бюджета, являясь важной составной частью государственных расходов в целом, выражают экономические отношения, возникающие в связи с использованием средств общегосударственного денежного фонда. Формой проявления этих отношений выступают конкретные виды бюджетных расходов, причем их многообразие обусловлено действием целого ряда факторов: природой и функциями государства, уровнем социально-экономического развития страны, разветвленностью связей бюджета с национальной экономикой, административно-территориальным устройством государства и т.д.

Показателем развитости системы социального обеспечения, а также типическим признаком моделей социальной политики являются социальные расходы. Под социальными расходами понимают объем финансирования социально-политической деятельности государства. Обычно в статистике фигурирует такой показатель в виде доли от валового внутреннего продукта страны. Сегодня имеются страны, где доля социальных расходов превышает 40% от ВВП, и есть страны, где социально-политическая деятельность государства не существует вообще.

## Общая модель программно-целевого финансирования дополнительного образования детей в РФ

Сложность социального воспитания, необходимость вовлечения в социально-значимую деятельность в сфере свободного времени широкого круга подростков, и в тоже время динамизм и избирательное их отношение к спектру услуг предопределяют поиск новых подходов к управлению деятельностью учреждений дополнительного образования детей.

Одним из них является программно-целевой подход, применение которого позволяет учреждениям дополнительного образования детей разрабатывать динамичные и стратегические модели собственного развития, значительно легче организовывать деятельность своих структурных подразделений; труд педагогических и других категорий работников.

Современный этап развития образования в Российской Федерации отличается совпадением во времени двух процессов: модернизации образования и изменений в федеративном устройстве государства. В связи с чем, обязательным условием успеха модернизации является выработка политики, адекватной общей идеологии государства в области образования. Рассмотрим возможность создания и применения программ развития дополнительного образования детей.

При составлении этих программ необходимо:

- выявить соответствие региональных программ развития образования государственной образовательной политике (в частности, Федеральной программе развития образования), а так же оптимальное распределение функций между органами государственной власти различных уровней и общественного управления, в вопросах реализации социального партнерства и других новых форм взаимоотношений общества и государства;

- определить механизмы и условия реализации образовательной политики с учетом региональной специфики и ограниченности ее ресурсов. Это потребует создания системы эффективного, целостного управления образованием в регионе, то есть выработки оптимальной стратегии управления при решении задач модернизации в системе дополнительного образования детей;

- создать институты ответственности за принимаемые решения. Причем уточнение стратегических принципов развития образования, . его различных компонентов, структур, институтов является не одномоментным, а постоянным процессом, в соответствии с динамикой социально-экономического развития государства и отдельных территорий.

Основу механизма управления деятельностью учреждений дополнительного образования детей на программно-целевой основе составляют такие его части как: система стратегического анализа и планирования; разработка целевых и комплексных программ; нормативно-правовое и методическое обеспечение; система корректировки и контроля качества реализуемых программ и др.

Базовым элементом программно-целевого управления является комплекс целевых программ.

Термин «программа» не случайно является сегодня наиболее популярным среди организаторов социально-воспитательных систем, так как это документ, предельно ясно устанавливающий связи концептуально определенных целей и механизмов их достижения. Программа содержит своеобразный сценарий развития воспитательной системы, в связи с этим она неотъемлемый атрибут последней, появляющейся на этапе ее проектирования. Значимость программ в процессе социального воспитания состоит не только в том, что это дидактический инструмент управления свободным временем детей, но и в том, что это важнейший элемент в структуре управления социально-педагогической деятельностью каждого из учреждений дополнительного образования детей.

Целостный набор программ позволяет динамично реагировать на запросы и потребности общества в социальном воспитании подрастающего поколения в соответствии со складывающейся культурно-исторической, социально-ценностной, мотивационно-профессиональной ситуацией. Далее, программное обеспечение позволяет вырабатывать основополагающие исходные позиции в разработке финансово-экономического механизма, необходимого и достаточного их ресурсного обеспечения.

Разработка и внедрение в практику деятельности учреждений дополнительного образования детей разнообразных социально-воспитательных и образовательных программ, на основе которых осуществляется социальное воспитание подростков, позволяет четко увязывать их с интересами различных социальных слоев и групп населения (детей, подростков, родителей, творческих групп и объединений), удовлетворять их разнообразные потребности; выравнивать социальную справедливость обслуживаемых слоев и групп населения; повышать социальную эффективность творческой деятельности подростков; определять новые направления и виды деятельности; совершенствовать методики привлечения подростков к творчеству различных направлений; вести поиск эффективных форм работы с одаренными детьми; совершенствовать существующие и определять новые формы социально-педагогической деятельности творческих коллективов и творческих объединений, определяя их взаимодействие в сфере свободного времени и место в общей системе социального воспитания; совершенствовать формы и методы семейного досуга и творчества в свободное время; создавать систему работы с социально незащищенными детьми и подростками; разрабатывать комплексные социально-значимые образовательные проекты (экологические, исторические, нравственные, культурные и т.д.), применять инновационные «научающие» технологии образования и социального воспитания подростков.

class3 **Совершенствование системы финансирования дополнительного образования**

**детей в Российской федерации** class3

## Нормативное («подушевое») финансирование в сфере дополнительного образования детей

Новая социально-экономическая ситуация в стране, разграничение полномочий федеральных, региональных и местных органов управления, расширение финансово-хозяйственной самостоятельности образовательных учреждений ставит задачу внедрения нового подхода к формированию средств на функционирование системы образования в целом и системы дополнительного образования детей в частности.

В условиях рыночных отношений актуальным является разработка, экспериментальная апробация и внедрение организационно-экономических механизмов распределения бюджетных средств, стимулирующих социально-экономическое развитие отрасли. Принципиальным условием новации является сохранение права ребенка на получение бесплатного образования в рамках, установленных законом, и учет специфики образовательной отрасли как особой сферы. Необходимо создать новые условия и механизмы замещения административно-распределительных способов взаимодействия сферы дополнительного образования с обществом, которые отображали бы как текущие, так и перспективные, стратегические образовательные потребности населения.

Центральной задачей является разработка, апробация и внедрение методики формирования нормативов подушевого бюджетного финансирования для учреждений дополнительного образования детей (УДО). По-нашему мнению, реализация вышеуказанной задачи должна привести к развитию трех направлений:

1. Высвобождение части бюджетных средств и переведение их на обеспечение процессов развития отрасли за счет оптимизации системы распределения финансовых потоков, рост бюджетных средств за счет развития сферы дополнительных платных услуг.

2. Рост профессионализма и компетентности руководителей и педагогов УДО в области содержания дополнительного образования детей. Внедрение подушевого финансирования создаст условия для преодоления иждивенческих мотивов в деятельности администрации и трудовых коллективов, сформирует стимулы к эффективному использованию средств.

3. Создание новых форм взаимодействия сферы дополнительного образования с обществом, их нормативное закрепление.

Разработка методики формирования нормативов подушевого бюджетного финансирования для учреждений дополнительного образования детей вызвано рядом трудностей:

- Отсутствие нормативов и стандартов деятельности УДО. Стандартизация должна быть проведена очень гибко, так как должна быть мобильность в отношении исполнения запросов социума, не должно быть сокращения досуговой деятельности в УДО.

- Большая вариативность дополнительных образовательных программ, отсутствие стандартов затрудняют определение основных компонентов норматива, а также коэффициентов удорожания услуги.

- Миграция контингента обучающихся системы дополнительного образования (в течение года около 30% детей меняют кружок или секцию, от 5 до 7% детей меняют учреждение).

При расчете нормативов подушевого финансирования необходимо учесть следующие особенности функционирования системы дополнительного образования:

1. Характер дополнительных образовательных программ: программы одной тематической направленности, комплексные образовательные программы, типовые образовательные программы спортивной, технической, музыкальной направленностей.

2. Особенности контингента обучающихся и педагогического коллектива в УДО: территориальное расположение; вид УДО, аккредитационная категория учреждения, группа учреждения по оплате труда; уровень категорийности педагогов, наличие у них научных степеней и званий; наличие коллективов, имеющих звание «Образцовый детский коллектив», педагогов и обучающихся, имеющих высокие профессиональные, творческие и спортивные достижения.

3. Круглогодичный цикл деятельности УДО, включающий каникулярное время, регламентированный Типовым положением об образовательном учреждении дополнительного образования детей.

4. Выполнение государственных требований по ведению методической деятельности, направленной на совершенствование образовательного процесса, программ, форм и методов деятельности объединений, мастерства педагогических работников, а также по оказанию помощи детским и юношеским общественным объединениям, педагогическим коллективам других образовательных учреждений в реализации дополнительных образовательных программ, организации досуговой и внеурочной работы.